

[論 文]

福祉・介護人材の養成と確保・定着政策

—現状分析と対応策の方向性—

下 山 昭 夫[※]

Key words：福祉・介護人材の養成・確保・定着、福祉・介護人材の需給予測、
福祉・介護人材の養成教育の見直し、社会福祉法人のイノベーション

はじめに

本稿の目的は、福祉・介護人材の養成教育や確保・定着等の福祉政策の現状分析を通して、今後の対応策の方向性を論じることにある。

福祉・介護人材の量的確保では、高齢化による需要の増加とともに、少子化が若年労働力の絶対的減少を惹起するという「構造的な労働力不足」を克服しなければならない。つまり、福祉・介護サービス業界が他業界との労働力の奪い合いを乗り越え、サービス提供に必要な人材を量的に確保できるかどうかである。

人材の質的確保では、福祉政策の制度設計の変更によって要請される知識・技術等を有する人材の供給である。例えば、認知症高齢者のケア能力を有する人材の養成、地域包括ケアシステムとの関連では「医療と介護の連携」で医療職との調整能力を有する人材、さらに地方行政においては医療から福祉・介護分野にまたがる幅広い領域での政策の企画立案能力を有する人材が求められよう。加えて、福祉・介護サービス事業所の経営管理や運営に携わる人材の養成教育や研修体系の確立へのニーズも高まってくるであろう。

本稿では、福祉・介護人材の養成と確保・定着政策が直面する諸課題を明らかにしつつ、労働環境の改善策、養成教育の見直しについて論じる。また、福祉・介護サービスの供給者として重要な位置にある社会福祉法人の経営組織としてのイノベーションについても言及していきたい。

※ 淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科教授

I 福祉・介護人材の需給に関する将来予測

1. 福祉・介護人材への需要の高まり

総務省の人口推計によると、2014（平成26）年10月1日現在の総人口は1億2,708万人、うち65歳以上の老年人口は3,300万人、老年人口比率は26.0%である。

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（平成24年）」の中位推計によると、老年人口は2020（平成32）年で29.1%、2030（平成42）年で31.6%、2040（平成52）年で36.1%、2050（平成62）年で38.8%、2060（平成72）年で39.9%と予測している。人口高齢化はさらに進行し、そこには多くの認知症高齢者が含まれているのである。（表1）

厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」によると、介護職の実人員は、2013（平成25）年度で176.5万人である。2009（平成21）年度が141.3万人、2010年度が147.9万人、2011年度が156.3万人、2012年度が168.6万人である。介護保険施設や居宅サービスの介護職が急増している。効果的な介護予防政策が確立されないかぎり、要介護高齢者等のケア労働に従事する介護職への需要は増加を続けることになる。

表1：認知症高齢者の将来予測

| | 2012年 (平成24) | 2015年 (平成27) | 2020年 (平成32) | 2030年 (平成42) | 2040年 (平成52) | 2050年 (平成62) | 2060年 (平成72) |
|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| 各年齢の認知症有病率が一定 | 462万人 15.0% | 517万人 15.7% | 602万人 17.2% | 744万人 20.8% | 802万人 21.4% | 797万人 21.8% | 850万人 25.3% |
| 各年齢の認知症有病率が上昇 | | 525万人 16.0% | 631万人 18.0% | 830万人 23.2% | 953万人 25.4% | 1,016万人 27.8% | 1,154万人 34.3% |

出典：厚生労働省資料「認知症施策推進総合戦略（新オレンジプラン）の概要」2015年

2. 福祉・介護人材の需給見通し

表2は、必要とされる介護職員数の将来推計である。2000（平成12）年度に介護保険制度が施行されてから、2012（平成24）年度までで約3倍になっている。推計によると、2025年には237～249万人の介護職員の必要が見込まれている。この表の2015（平成27）年度と2025（平成37）年度の推計値は、いわゆる「社会保障・税一体改革」における改革が進捗しサービス提供体制が改善された場合の「改革シナリオ」を前提にしている。（ ）内は現状をそのまま将来に当てはめた「現状投影シナリオ」による数値である。また、厚生労働省発表の「2025年に向けた介護人材にかかる需給推計（確定値）」では、2025年の「介護人材の需要見込み」は253.0万人である。この数値は、都道府県が策定した第6期の介護保険事業支援計画等をふまえた推計値である。

いずれにせよ、介護職員の需給見通しでは、今後大幅な増員が求められる。養成教育を経て労

表2：介護職員の推移と見通し

| | 2000年度 (平成12) | 2012年度 (平成24：推計値) | 2015年度 (平成27：推計値) | 2025年度 (平成37：推計値) |
|-------|------------------|----------------------|--------------------------|--------------------------|
| 介護職員数 | 55万人 | 149万人 | 167～176万人 (164～172万人) | 237～249万人 (218～229万人) |

出典：社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会 第2回委員会配布資料 2014年11月

働市場に供給される福祉・介護人材の量的確保を図るとともに、離職率の抜本的改善につながる効果的な定着促進策の確立、他業種・職種からの参入を促進するための労働環境等の一層の改善が不可欠である。

Ⅱ 福祉・介護人材政策の経緯と現在

1. 高齢者福祉の計画化と福祉・介護人材政策

高齢者福祉分野の福祉・介護人材政策のこれまでの経緯について整理しておこう。

本格的な福祉・介護人材政策の立ち上がりは、1989年12月により閣議決定した「高齢者保健福祉推進十か年戦略」（ゴールドプラン）までさかのぼる。高齢者福祉政策の計画化の端著であるゴールドプランは、消費税導入の趣旨をふまえ高齢者保健福祉サービスの基盤整備が目的であり、この計画を構成する「在宅福祉推進十か年事業」ではホームヘルパーの10万人確保、「寝たきり老人ゼロ作戦」では在宅介護指導員（看護師等の保健医療職）2万人、在宅介護相談協力員8万人等の人材確保の目標値が示されている。高齢者福祉政策を計画的に進めるには、当然のことではあるが、政策遂行に必要な人材確保が前提条件となる。

1991（平成3）年3月に厚生省の「保健医療・福祉マンパワー対策本部中間報告」が公表され、保健医療・福祉マンパワーの需給見通し、マンパワー確保のための職種ごとの現状と検討の方向性、当面の具体的施策等が示された。この「中間報告」により保健医療や福祉（介護を含む）分野の人材確保が政策課題として一層クローズアップされた。そして「中間報告」の翌年の1992（平成4）年には、いわゆる福祉人材確保法（社会福祉事業法および社会福祉施設職員退職手当共済法の一部改正法）が制定され、福祉・介護人材の需給システムである福祉人材センターが設置されている。

1994（平成6）年12月に、大蔵・厚生・自治の3大臣合意による「高齢者保健福祉10か年戦略の見直し（新ゴールドプラン）」が示された。新ゴールドプランの対象期間は1995（平成7）年度から1999（平成11）年度であるが、1993（平成5）年度に地方公共団体が策定した地方老人保健福祉計画の総事業量が計画を大きく上回ることから全般的な見直しを行ったものである。例えば、ホームヘルパーは、10万人から17万人に見直されている。さらに、2000（平成12）年度に策

定された「今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向～ゴールドプラン21～」においても、介護サービスの提供量とともに必要な人材が明記されている。

高齢者福祉政策の計画化の過程で、福祉・介護人材政策も整備されてきた。福祉人材センターの設置等によって一定の成果を認められるが、急速な高齢化に対処できるような確固たる福祉・介護人材政策は未だに確立されているとは言い難い。

2. 福祉・介護人材政策の現在の方向性

近年の福祉・介護人材政策の動向では、例えば、厚生労働省職業安定局が2008（平成20）年7月に取りまとめた『介護労働者の労働条件の確保と定着等に関する研究会—中間取りまとめ』がある。この報告書では、人材の定着・育成に向けた雇用管理改善策（雇用管理の必要性、処遇改善とキャリア管理の促進等）、人材確保のマッチング施策（教育機関・養成施設等との連携による人材確保）、そして潜在的有資格者の掘り起こし、多様な人材の参入・参画等が提起されている。労働環境・処遇面の改善策では雇用管理やキャリア管理といった新たな側面の改善策に焦点が当てられている。福祉・介護人材の養成教育では、2011（平成23）年1月に公表された『今後の介護人材養成の在り方について』において介護人材（とくに介護福祉士）の養成体系の整理と基本的なキャリアパスのあり方が提起された。人材養成教育の見直しと再構築、入職後のキャリア形成が政策課題として明確化されている。

だが、同時に政策当局の現状認識の甘さも指摘しなければならない。その一つの例に「介護福祉士取得の一元化：養成施設卒業者に対する国家試験受験の義務付け」がある。これは、養成施設を卒業と同時に取得可能であった介護福祉士資格について、卒業者全員に国家試験受験を義務付けるというものである。人材養成の政策としては、大幅なシステム変更である。福祉・介護現場の人材確保が困難な状況下、実施条件は整わず見送られたままである。

問題なのは、「厚生労働省によって立てられた介護労働者の研修強化・資格高度化に関する事業が、介護労働力不足時代にあっても軌道修正されなかった」（鈴木2011 pp30-31）ことである。福祉・介護人材に対する需要の高まりが確実視される状況下、市場への労働力供給の制約となる規制強化という選択肢はないはずである。「国家試験全員受験」を制度化するならば、賃金等の労働環境・処遇の抜本的な向上策が合わせて用意されなければならない。

さて、現在の福祉・介護人材政策の方向性は、厚生労働省社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会が『2025年に向けた介護人材の確保～量と質の好循環の確立に向けて～』（2015（平成27）年2月）に集約されている。この報告書では、介護人材の量的そして質的確保を目指し、「参入促進」「労働環境・処遇の改善」「資質の向上」の3つのアプローチによる総合的な政策対応を提言している。具体的には、①参入の促進：人材の裾野を広げる。多様な人材の参入を図る。②労働環境・処遇の改善：本人の能力や役割分担に応じたキャリアパスの構築と定着の促進。③資質の向上：専門性の明確化・高度化によって継続した質の向上を図る。業務の機能分化

を促進する。

本稿では、この報告書の内容をふまえつつ、以下で福祉・介護人材の養成と確保・定着政策について検討していく。

Ⅲ 福祉・介護人材の養成・確保・定着への対応策

1. 労働環境・処遇の改善

福祉・介護サービス労働は、仕事に付随する責任の割には賃金・労働時間等の労働条件は見劣りすると言われている。表3は介護職員の賃金水準（常勤労働者）である。平均年齢、勤続年数等（学歴も含め）の差異があるために単純な比較はできないが、介護職員の平均的な賃金水準は常勤労働者全般（「産業計」）に比べる低いことは確かである。また、勤続年数も短いことから、全般的には職場定着率も高くはないと言えよう。とくに男性の常勤労働者の場合、勤続年数を勘案しても相当の賃金水準の開きがあることは拭いきれない事実である。このような労働条件の実状をみていくと、「現在の雇用条件や賃金水準を改善しない限り、日本国内で人材を確保することは難しい。特に若い世代の確保は、……ほとんど不可能である。」（下野2009 pp19-20）ということになる。

ただし、女性の「現金給与額」に着目すると、たしかに「ホームヘルパー」「福祉施設介護員」のそれは保健医療機関の業務独占資格である看護師の「現金給与額」に比べると低い。とはいえ、女性の常勤労働者全般（「産業計」）とはそれほど大きな差異はないのも事実である。月額にして3～4万円である。女性の「ケアマネジャー」の場合は、むしろ女性の常勤労働者全般を上回る賃金水準である。女性労働力が圧倒的に多い職場であることを考えるならば、「40歳以上の

表3：介護職員の賃金水準（常勤労働者）

| | 男 女 計 | | | 男 性 | | | 女 性 | | |
|--------------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|---------------|
| | 平均年齢 (歳) | 勤続年数 (年) | 現金給与額 (千円) | 平均年齢 (歳) | 勤続年数 (年) | 現金給与額 (千円) | 平均年齢 (歳) | 勤続年数 (年) | 現金給与額 (千円) |
| 産業計 | 42.0 | 11.9 | 324.0 | 42.8 | 13.3 | 359.8 | 40.4 | 9.1 | 249.4 |
| 社会保険・社会 福祉・介護事業 | 40.7 | 7.1 | 238.4 | 39.3 | 7.2 | 270.6 | 41.2 | 7.1 | 226.3 |
| 看護師 | 38.0 | 7.4 | 328.4 | 35.2 | 6.1 | 326.9 | 38.3 | 7.5 | 328.6 |
| 保育士 | 34.7 | 7.6 | 213.2 | 30.2 | 4.8 | 225.4 | 34.9 | 7.7 | 212.6 |
| ケアマネジャー | 47.5 | 8.3 | 258.9 | 43.0 | 8.1 | 281.1 | 48.7 | 8.4 | 252.7 |
| ホームヘルパー | 44.7 | 5.6 | 218.2 | 40.0 | 3.7 | 235.0 | 46.2 | 6.2 | 213.0 |
| 福祉施設介護員 | 38.7 | 5.5 | 218.9 | 35.1 | 5.4 | 235.4 | 40.5 | 5.5 | 210.6 |

出典：厚生労働省『平成25年 賃金構造基本統計調査』

注：「現金給与額」は、平成25年6月分の「決まって支給する現金給与額」。

豊富な女性労働力を活かさない手はない」(下野2009 pp19-20) のであり、政策的にも常勤労働者全般(産業計)との実質的な賃金差を埋めることは不可能ではない。介護職員処遇改善加算制度やサービス提供体制強化加算制度等が実施されてきたが、介護職員の処遇改善策としては不十分でありその政策効果は未だ現れていない。

「介護産業の賃金を政策的に高めることにより、他産業への労働者の流出を一定程度、抑制できる」(鈴木2011 p 39) のであり、「賃金助成策により介護事業所の賃金を一定額以上引き上げることは、潜在的有資格者の就業促進に有効」(佐野・石井2011 pp51-53) なのであるから、経営努力している事業所の取り組みを評価するサービス提供体制強化加算制度等の整備をすすめ、賃金等の労働条件の向上策を充実しなければならない。

2. 人間関係管理と定着率の向上

表4は、福祉・介護サービス事業所を離職しながらも、ふたたび福祉・介護サービス事業所に就職した人たちの離職理由である。「職場の人間関係に問題」と「運営の在り方に不満」が最も大きな離職理由であり、「収入が少ない」といった賃金への不満はそれほど多くはない。福祉・介護サービス業のなかで離転職する人たち、つまり「福祉・介護」に対するこだわりや適職意識が強い人たちは、賃金よりも、むしろ職場の人間関係の問題や施設の運営のあり方に不満があつて離職している。とりわけ、看過できないのは「職場の人間関係に問題」という離職理由である。

福祉・介護サービス業は労働集約型の業態であり、「信頼された人間関係」あるいは「円満な人間関係」を前提にサービスが提供される職場である。「職場の人間関係に問題」が最大の離職理由の一つであることは、「信頼」あるいは「円満」といった人間関係が形成されていない「福祉・介護サービス事業所の職場」が少なくないことを意味している。「職場の人間関係の問題」といっても、職場の同僚との関係、直属の上長との関係、そして施設管理者との関係等様々であるが、そのいずれに問題があるのかの探究を含め、福祉・介護人材の定着率の向上は業界全体として取り組むべき課題であろう。ただ、離職率は、30%以上の事業所と10%未満の事業所に2極化(第2回福祉人材確保対策検討会配布資料 2014年6月20日)している。このことは、人材の

表4：直前の介護の仕事を辞めた理由

(%)

| | 職場の人間関係に問題 | 運営の在り方に不満 | 他に良い仕事があった | 収入が少ない | 将来の見込みがない | 新しい資格を取得 | 結婚・出産等 | 事業所の経営不振 | 家族の介護等 | 自分に向かない仕事 |
|-------|------------|-----------|------------|--------|-----------|----------|--------|----------|--------|-----------|
| 全体 | 24.7 | 23.3 | 18.6 | 17.6 | 15.1 | 10.1 | 9.1 | 6.0 | 4.3 | 4.1 |
| 正規職員 | 25.5 | 25.8 | 20.7 | 19.9 | 17.6 | 11.9 | 6.5 | 5.9 | 3.0 | 4.1 |
| 非正規職員 | 22.6 | 17.9 | 13.2 | 12.2 | 8.8 | 5.8 | 15.9 | 6.4 | 7.0 | 3.6 |

出典：「平成25年度 介護労働実態調査結果」(公財) 介護労働安定センター

定着率問題は特定の事業所における人間関係管理の問題であることを意味するのではないだろうか。福祉・介護サービス業の離職率は高いといわれている。ところが、厚生労働省の「平成26年雇用動向調査」によると、2013（平成25）年1年間の離職率は全産業で15.5%であるが、サービス業全体では22.3%である。医療・福祉分野は15.7%である。医療・福祉分野の離職率はサービス業全般に比べ高くないのであるから、人材の定着率問題は明らかに一部事業所の経営管理問題と言えるであろう。

人材の定着率を向上する方法の第1に、職場の雰囲気を良好に保つために、様々なグループ間でのコミュニケーション機会の確保や自由に議論し意見交換できる雰囲気の醸成がある。「風通しのよい職場」を作ることである。「そんなことは分かっている」のであろうが、現実的には「職場の人間関係に問題」があって離職しているのである。離職率の高い施設の経営者は、職場の人間関係管理が不十分、もしくは問題のあることを自覚する必要がある。第2に、施設運営に職員が参画する機会の確保である。施設職員の当事者意識、事業体の構成員としての組織への強い帰属意識を醸成することが肝要である。事業所運営に参画する仕組みや提案制度の導入はどこでも実施しているであろうが、提案が採用される等、実を伴わない場合それは単なる負担を伴う作業となる。第3は新人教育である。新しい職場に入り込むことは誰にとっても不安がある。不安や悩みを聴き取り孤立させないような体制作り、新人をサポートするチューター制度も必要である。第4は、能力評価とキャリア開発である。適切な評価と処遇の実行こそがモラルを高めるからである。「人材育成のための教育・研修が如何に充実しているかということが、介護職員にとっては重要な意味を持ち、また自らの評価が適切になされているかどうか重大な関心事」なのである。「使い捨ての労働力としてではなく、将来につながる人材として大切に扱われているという実感」（大和2014 p159）が定着率を左右するといつてよいであろう。第5に、政策面では「定着率が常に高い水準にある」、「離職率を引き下げること成功した」事業所は、優良な事業所として評価されるような仕組みが必要であろう。

3. 福祉・介護人材の養成教育の再編

福祉・介護人材の養成教育に関しても新たな課題が登場してきている。第1は、地域包括ケアシステムの構築で求められる人材養成である。例えば、地域包括システムの「医療と介護の連携」を担える人材、「介護予防・生活支援サービスを稼働させる人材」は用意されているのだろうか。現在の社会福祉士や介護福祉士の教育課程は十分な教育内容が整えられていない。というよりも、そもそも社会福祉士や介護福祉士は対人サービスの専門職を指向した資格制度である。したがって、第2の課題は、地域包括ケアシステムとの関連で言えば、例えば地域ケア会議の運営調整能力、政策の企画や立案能力を有する人材の養成が求められる。社会福祉士養成課程において政策能力に関連する教育課程の追加や再編、あるいは資格取得後の研修課程の設置等も検討対象となってこよう。第3は、施設経営や管理運営の面での人材養成である。人材の離職問

題にしても、職場における労務管理、人事管理の改善と工夫が求められる。高等教育機関は、これらの諸課題を自らの研究対象として本格的に取り組んでいるのであろうか。ヒューマンサービス組織に関する研究蓄積は、人材の定着率向上に結びつくような政策提案を行なえているのであろうか。

ともあれ、サービス提供システムの基本設計の変更、あるいは地域包括ケアシステムのような新しい仕組みの導入に際しては、それに伴って求められる人材の養成教育も見直しする必要がある。

Ⅳ 社会福祉法人のイノベーション

1. 社会福祉法人を取り巻く経営環境の変化

福祉・介護サービス事業は、かつてはその大部分を地方行政が直轄するか、社会福祉法人が委託業務として担っていた。高齢者福祉分野では介護保険制度導入に伴って株式会社等の営利法人が参入し、社会福祉法人の提供するサービス量は大きく低下している。福祉・介護サービス市場における社会福祉法人の地位の相対的低下は否めない事実である。今日の社会福祉法人は、かつてのような「業務独占状態」ではなく、市場原理のなかで厳しい競争的环境下におかれている。社会福祉法人は経営環境の変化に適応しつつ、その社会的ミッションを遂行しなければならない。

社会福祉法人を取り巻く経営環境の変化について整理しておこう。

第1に、サービス提供の仕組みの変更である。措置制度から社会保険制度に転換し、擬似市場システムによるサービス提供が本格化した。サービス提供者も受給者も一定の規制下にある市場システムで、サービスの受給がなされる。措置制度ではサービス利用による費用負担は原則無料もしくは低額であったが、社会保険制度では契約関係に基づくサービス利用となり、費用負担は「応益負担」（保険料の定率負担、利用料負担）となった。また、サービス提供者と利用者の直接契約によりサービスが提供されるため、社会福祉法人は行政からの業務委託による「間接的責任主体」から、契約当事者として「直接的責任主体」となった。

第2は、擬似市場システムにおける競争の本格化である。株式会社等の営利法人の参入が認められ、地方自治体と社会福祉法人の独占的市場は崩壊した。「社会的ミッションの達成」を組織理念とする社会福祉法人は、「営利の追求を組織目的」とする営利法人と、擬似市場のなかで競争しなければ事業体を維持できない。福祉・介護サービスの擬似市場には、「異質な組織原理の事業体」が混在しているのである。なかでも、居宅サービス分野への営利法人の本格参入は顕著であり、また増設が著しい「介護付き有料老人ホーム」の多くは株式会社が経営主体である。営利法人は、利益を上げるための経営ノウハウの豊富な蓄積がある。対して、社会福祉法人は理念を達成することに重きをおいた組織である。はたして、このような経営環境の変化に社会福祉法

人は対応できているのであろうか。事業体の存続に求められる経営能力、営業戦略やマーケティング戦略、人事・労務管理等を担う人材の養成が不可欠である。また、「サービスの品質」管理や維持・向上の担当部署が明確にされ、必要な人材は配置されているのであろうか。

ともあれ、社会福祉法人は「民間事業者というよりも、行政機関の下請け機関になってしまっているところも見受けられる」（増田1998 p34）のである。たしかに、「措置委託制度や公的助成制度と社会福祉法人制度とを密接に結びつけた社会福祉施策の展開は、社会福祉事業の堅実な拡大には効果的であった」（増田1998 p34）のである。しかしながら、営利法人が多数参入する擬似市場のもとでは、社会福祉法人は事業体としてのあり方を構造的に転換せざるをえないのではないだろうか。

2. 社会福祉法人のイノベーション

今日、社会福祉法人が自らの社会的ミッションを遂行するには、事業体のあり方それ自体が大きく変革（イノベーション）されなければならない。

社会福祉法人のイノベーションの第1課題は、市場システムが前提とする「競争的経営環境」への適応である。株式会社等と競争して事業体の存続を図るには、一定の利益確保のための合理的かつ効率的な経営管理とサービス管理のシステムを確立しなければならない。同時に、それらを担う経営管理部門や事業運営部門の中核を形成する人材の養成が必要である。社会福祉法人の経営管理等が未発達な状態にあることは否めない事実であり、それらの「構造的な質的転換」が要求されているのである。「限られた財源を適切に配分して如何に理念を実現するかという経営能力」（武居1997 p20）を有する人材は社会福祉法人の内部で育成されているのか、あるいは高等教育機関から供給されているのであろうか。社会福祉法人にとって経営は「技術」である。あるいは理念を達成するための「方法」である。この「技術」や「方法」を駆使して組織を存続させなければ、社会的ミッションは達成できない。社会福祉法人の経営における「技術」や「方法」の改善や確立は、自らのミッションを達成するための第1課題なのである。

第2の課題は、事業体としての経営規模の拡大という選択肢である。厚生労働省の資料によると、社会福祉法人数は2万弱であり、そのうち社会福祉施設を経営する法人は約1万7千である。退職手当共済制度に加入する法人のうち加入者数が「9人以下」が約1,700、「10～19人」が約4,700である。加入者数「100人未満」の事業所が約9割を占めている。社会福祉法人は、人員数からして中小企業規模の事業体である。また、全国社会福祉経営者協議会調査（2012）によると、社会福祉法人の年間の売上規模でみていくと、「2～4億円」、「1～2億円」、「4～6億円」、そして「1億円以下」の売上規模の法人に集中している。社会福祉法人の大部分が売上規模10億円以下である。売上規模の面でも中小企業規模である。福祉・介護サービスで働く人たちは様々な就労ニーズを背景に持つため、人生設計の考え方やキャリアパスのイメージも多様であろう。しかし中小企業規模の社会福祉法人では、このようなニーズに対応するだけの十分な教育

投資は財政面からも困難を伴うであろう。また、外部研修に派遣するにしても、代替要員をあらかじめ確保するだけの人員配置の余力も乏しい。このような事態の解消には、財政面でも、人員数の面でも一定程度以上の経営規模を確保し、スケールメリットを活かした経営行動の展開が求められるよう。

第3の課題は、福祉・介護人材の養成システムを事業所として構築し、組織に内在化することである。社会福祉士・介護福祉士の国家資格の誕生を契機に、多くの事業所は人材確保のルートとして国家資格を有する若年労働力の確保に軸足を置いてきた。一定の能力を有する労働力の確保は、サービスの品質保証の面でも、当然の経営行動といえる。また、福祉・介護サービス業の業種や職種の性質からして、人材養成や能力向上のための研修機会を公的部門が用意するのも肯定できる。とはいっても、事業所にはそれぞれ特性があり、必要とされる人材の能力も多様なはずである。個々の組織が必要とする人材を自ら養成するのが、自立する組織の基本原理ではないだろうか。「労働集約型産業の福祉サービスでは人材が最も重要な生産要素」（駒村2013 p328）である。人材養成の多くを外部機関に依存してよいものであろうか。公的部門による研修機会あるいは高等教育機関の教育課程と協働した人材養成システムの構築が、福祉専門機関である社会福祉法人に期待される。

おわりに

福祉・介護人材の養成、確保・定着政策について、現在、確固たる政策方針が確立されているとは言い難い。だが、取り組むべき課題は明らかである。

社会福祉法人については、『介護サービス法人の経営改革』（全国社会福祉協議会1998年）において、「近代的かつ合理的な経営体制の構築」（p215）であることが指摘されている。具体的には、例えば「近代的人事・労務管理の推進」として「職能級制度の導入」、「市場原理についての徹底した職員教育」「人材育成システム（教育体制）構築」等々である。取り組むべき課題は明確なのに、なぜイノベーションがすすまなかったのか。その理由はマーケットの拡大にある。高齢化がすすみ顧客である高齢者は増え続ける。入所定員あるいは利用者さえ確保すれば経営が成り立つために、抜本的な改革への取組意欲が惹起されなかったのであろう。しかし、サービス業が良質な労働力を確保しないと、いずれはサービスの品質低下によって顧客から見放されることになる。ヒューマンサービス業にとって「人材の養成と確保・定着」は生命線であることをいま一度確認したい。

既述したように、政策当局は社会保障制度の運営責任者として福祉・介護人材の労働条件等を底上げする義務がある。今日のような人材不足の深刻化の決定的要因は、「介護労働市場に普段に加わる様々な外的・内的ショックに対して、価格調整メカニズムが働かず、労働力不足という不均衡」（鈴木2011 p30）が発生したからである。擬似市場における労働力政策の失敗である。

様々な業種・職種において労働力不足が訴えられたとき、どこに労働力の供給を優先的に配分するかは、擬似市場システムのもとでは政策当局の責任と判断による。潜在化している女性労働力を戦力化するための政策展開が期待される。それには、配偶者控除の廃止等、伝統的な家族政策等の見直しが必要である。

【参考文献】

- 秋山智久 2000 社会福祉実践論 ミネルヴァ書房
- 北場勉 1999 社会福祉法人制度の成立とその今日的意義 社会保障研究 35-3
- 北浦正行 2013 介護労働をめぐる政策課題 日本労働研究雑誌 641
- 厚生労働省 2015 2025年に向けた介護人材の確保～量と質の好循環の確立に向けて～
- 厚生省社会・援護局 1995 福祉人確保のための基本指針の解説 中央法規出版
- 駒村康平 2013 新訂5版 福祉の総合政策 創成社
- 増田雅暢 1998 今日の福祉状況と社会福祉法人の意義 社会福祉研究 72 35
- 宮本恭子 2012 介護現場における人材の確保と定着 学術出版会
- 大和三重 2014 介護人材の定着促進に向けて―職務満足度の影響を探る― 関西学院大学出版会
- 佐野博史・石井加代子 2011 介護事業所の勤務条件に対する潜在的有資格者の選好 季刊家計経済研究 90 51-53
- 佐藤博樹・大木栄一・堀田聡子 2006 ヘルパーの能力開発と雇用管理 勁草書房
- 下野恵子 2009 介護サービス産業と人材確保 季刊家計経済研究 82 19-20
- 鈴木亘 2011 介護産業から他産業への転職行動の経済分析 季刊家計経済研究 90 30-31、39
- 武居敏 1997 措置制度見直しと社会福祉の経営課題 社会福祉研究 69 20
- 山田篤弘・石井加代子 2009 介護労働者の賃金決定要因と離職意向 社会保障研究 45-3
- 全国社会福祉協議会・老人福祉施設協議会 1987 寮母職の養成・資格に関する研究報告書
- 全国社会福祉協議会 1998 介護サービス法人の経営改革
- 全国社会福祉協議会 2006 社会福祉法人経営の現状と課題